

Comunicación

**Análisis preliminar de dinámicas de movilidad y logística urbano regionales para escenarios de transformación del Puerto de Buenos Aires.
Apuntes metodológicos y proyectuales desde la explotación de datos abiertos**

Velazquez, Maximiliano Augusto

maxo.velazquez@fadu.uba.ar

UBA (Universidad de Buenos Aires). FADU (Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo). CETAM (Centro de Estudios de Transporte Area Metropolitana). Buenos Aires, Argentina.

Palabras clave

Urbanismo, Puerto, Datos Abiertos, Movilidad, Logística.

Resumen

Las áreas metropolitanas presentan una simultaneidad de procesos demográficos, sociales, económicos y ambientales que se articulan con gran heterogeneidad y disparidad. Los puertos son infraestructuras socio tecnológicas de transporte estructurante con incidencia multiescalar (polígono portuario, ciudad, *hinderland* regional y *foreland* global) que presentan demandas, déficits y limitaciones propias a su funcionamiento en un espacio territorial concreto.

El Puerto de Buenos Aires se encuentra inserto en un subsistema de puertos rioplatenses que en las últimas décadas han logrado una relativa especialización según tráficos logísticos y de movilidad urbana y regional. Simultáneamente su

enclave fluvial resulta limitante respecto de la capacidad de lograr un dragado de la vía navegable que le otorgue rentabilidad comercial, y su enclave territorial en torno a la centralidad de Retiro resulta limitante en tanto requiere de inversiones cuantiosas para garantizar su accesibilidad terrestre así como espacio para la gestión de contenedores.

Nuestra hipótesis de trabajo presupone la paulatina reducción del espacio operativo portuario y un traspaso hacia lógicas de urbanización comercial y residencial. En ese escenario definir qué áreas o sectores podrían articularse e integrarse más dinámicamente con la ciudad consolidada resulta esencial. Para ello utilizaremos una metodología de clusterización de datos abiertos que nos permitirá conocer, relevar y modelar, desde el paradigma de la movilidad sostenible y con perspectiva socio urbanística, algunas alternativas preliminares de escenarios futuros urbanos transformadores para pensar los espacios hoy portuarios.

Esta propuesta presenta parte de los avances teórico-conceptuales del proyecto UBACyT 20020220300147BA “Nuevas metodologías para el análisis de corredores metropolitanos: aplicación de la tecnología satelital a la gestión de la movilidad urbana y del ordenamiento territorial (fase IV)” de la Programación Científica 2023 Mod I, y del proyecto PICT-2021-I-GRF2 “Objetos, sujetos y prácticas en movimiento. Estudio interdisciplinario sobre las movilidades en Argentina (siglos XX y XXI)”.

Introducción

La gran mayoría de los puertos en Argentina son de uso privado, mientras que los de propiedad estatal son de uso público. En ambos casos predominan los puertos con destino comercial e industrial. A excepción de Buenos Aires, en Argentina todos los puertos estatales fueron transferidos, a partir del año 1992, a las respectivas provincias.

En la actualidad, el sistema portuario argentino quedó conformado por una Autoridad Portuaria Nacional -la Subsecretaría de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante de la Nación-, los puertos particulares, el puerto de Buenos Aires como estatal federal y los puertos provinciales con organizaciones propias para cada estado. En varios de estos últimos se conforman entes públicos no estatales de la administración y operatoria portuaria, denominados

Consortios de Gestión Portuaria. Estos órganos se constituyen con la participación de los usuarios del puerto (operadores, prestadores de servicios, productores, usuarios, trabajadores y demás vinculados a la actividad), así como de la provincia y municipios donde esté ubicado. El caso del Puerto de Buenos Aires es particular, de un lado, porque aún no fue transferido a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) merced a los acuerdos de la Constitución de la Ciudad de 1996, y de otro, porque no ha conformado un consorcio en el cual participe la ciudad.

Los puertos son infraestructuras que desempeñan un rol importante en el sistema de transporte, tanto en su rol de conexión marítima, son elementos multifuncionales, comerciales, industriales o turísticos, y al haber participado de manera activa en la constitución y desarrollo de las ciudades, se han convertido en nodos intermodales, conectados en casi todos los casos con líneas férreas, transporte terrestre público y privado. Son lugares que han enfrentado múltiples retos vinculados con los avances tecnológicos y los cambios globales.

El Puerto de Buenos Aires se encuentra inserto en un subsistema de puertos rioplatenses que en las últimas décadas han logrado una relativa especialización según tráfico logístico y de movilidad urbana y regional. Simultáneamente su enclave fluvial resulta limitante respecto de la capacidad de lograr un dragado de la vía navegable que le otorgue rentabilidad comercial. Su enclave territorial en torno a la centralidad de Retiro resulta también en limitante en tanto requiere de inversiones cuantiosas, como por ejemplo el viaducto vial en trinchera del Paseo del Bajo, para garantizar su accesibilidad terrestre así como espacio para la gestión de contenedores, como por ejemplo el proyecto de ampliación del puerto norte con una nueva isla en forma de península para mejorar su capacidad logística.

Nuestra hipótesis de trabajo presupone la paulatina reducción del espacio operativo portuario y un traspaso hacia lógicas de urbanización comercial y residencial. En ese escenario definir qué áreas o sectores podrían articularse e integrarse más dinámicamente con la ciudad consolidada resulta esencial. Para ello utilizaremos una metodología de clusterización de datos abiertos que nos permitirá conocer, relevar y modelar, desde el paradigma de la movilidad sostenible y con perspectiva socio urbanística, algunas alternativas preliminares de escenarios futuros urbanos transformadores para pensar los espacios hoy portuarios.

En ese escenario nos preguntamos ¿qué tipo de puerto se requiere para las nuevas configuraciones del comercio internacional? ¿el Puerto de Buenos Aires debería focalizarse en ser exclusivamente terminal de cruceros turísticos y del intercambio de pasajeros con Uruguay? ¿Cómo plantear las relaciones entre el puerto, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su región metropolitana?

Marco teórico

La relación entre Buenos Aires y sus puertos siempre se ha planteado como problemática si nos referimos a la interfaz entre la ciudad y el puerto (Velazquez, De Souza y Guerra, 2018). Es decir, a las múltiples formas -infraestructuras y dinámicas- que, a través del tiempo, hicieron posible que el puerto pueda abastecer a la ciudad y a partir de ella al resto del país, y viceversa. Dichas relaciones son estudiadas a partir del concepto de redes. “El foco puesto en las redes propone una perspectiva relacional para mirar la realidad, enfatizando las relaciones que se promueven entre sujetos y lugares” (Blanco, 2015: 153).

Las redes, entendidas como un conjunto de dispositivos articulados entre sí, han dado cuenta de diversas características de los sistemas técnicos del territorio (Santos, 2000), es decir, que las redes son conformadoras y performatizadoras de los espacios de la movilidad. Además de la mirada tecnológica, deben incorporarse una mirada respecto de la organización social de las redes “que abre la indagación a las condiciones económicas e institucionales de planificación de las redes de transporte e interroga acerca de la multiplicidad de actores implicados, sus proyectos y sus estrategias” (Blanco, 2015: 155). En el caso de la interfaz ciudad y puerto la mayor complejidad para lograr una gestión territorial es justamente la multiplicidad de actores relacionados.

Por redes de infraestructura, rescatamos la definición de Simon Marvin y Stephen Graham que las comprenden como el conjunto de ensamblajes de infraestructuras. Son los bienes físicos y tecnológicos esenciales de las ciudades modernas como pueden ser las redes de transportes, telecomunicaciones, provisión de energía eléctrica, agua, desagües, satelital, etc. (Graham, Marvin, 2001). Al referirnos a los puertos entendemos que la red tiene una dimensión logística, en cuanto la circulación de cargas, y una dimensión de movilidad, en cuanto a la circulación de pasajeros. Por lo tanto debe ser inscripta dentro del análisis de las infraestructuras de transporte que, en su dimensión temporal, corresponde a un proceso sociotécnico específico, ya que muchas de las acciones que han tenido los cambios logísticos y de movilidad producen también numerosos cambios de prácticas en la sociedad y en la territorialización de dichas prácticas.

Estudiar las ciudades y su crecimiento territorial desde una perspectiva de las redes de infraestructura requiere articular los estudios urbanos con la teoría social del actor red de Bruno Latour, ya que ésta permite pensar la ciudad como un objeto múltiple y descentrado (Farias, 2011). En este sentido, surge el concepto de ensamblajes urbanos, definido por Farías, en el que resalta la compleja relación de diferentes tipos de ciudades “ensambladas” entre sí con cualidades emergentes y en relaciones exteriores entre las partes, pero entrelazadas y concatenadas en múltiples niveles, haciendo proliferar los planos y capacidades de acción en la ciudad. José Barbero nos alerta respecto de “las sinergias y conflictos entre puerto y ciudad han sido históricamente

objeto de atención, buscando combinar los aportes positivos al desarrollo productivo con la mitigación de los impactos negativos de orden urbano-ambiental” (2023: 2).

Las redes de infraestructura están en constante movimiento. Dicho movimiento se compone de nodos que están territorialmente inmóviles y flujos que los relacionan. Estos elementos ocupan superficies considerables en las ciudades y muchas veces han sido sinónimos de monumentalidad para la prosperidad urbana (Sennett, 1994). De estas infraestructuras inmóviles, con ciertas funciones intencionalmente anacrónicas resultan fuertemente crónicas. Así se verá que su función primordial termina asumiendo otros roles en base a las necesidades y prácticas de la sociedad con relación al tiempo.

A los puertos, como nodos de redes de transporte, concurren tramos en agua donde navegan buques y barcazas y tramos en tierra donde circulan ferrocarriles, vehículos automotores, o líquidos bombeados a través de ductos. Estos tramos definen sus niveles de conectividad, y son vitales para que el puerto pueda recibir de origen y entregar a destino los flujos de cargas que lo atraviesan. La primera preocupación en términos de conectividad de un puerto con características internacionales se orienta hacia las vías navegables, ya que los buques no se encuentran limitados en sus dimensiones y capacidades de carga cuando transitan aguas oceánicas. El dragado del canal de acceso al Puerto de Buenos Aires resulta un limitante geomorfológico concreto con implicancias económicas y financieras sumamente importantes para la competitividad.

Adicionalmente, mayores tamaños de buques aseguran una mejor economía de escala. Pero en los casos de puertos *gateway* o *feeder* también adquieren importancia la cantidad, y variedad de las conexiones terrestres disponibles. Si estas ofrecen dificultades para canalizar sus flujos en forma satisfactoria y económicamente viable, el puerto puede ver afectados sus movimientos. Estos tramos suelen presentar dos sectores, uno inmediato llamado *hinderland* y el otro más lejano *foreland*. En el caso de las redes terrestres el sector inmediato muchas veces ocupa un área urbana y suele albergar conflictos de naturaleza variada. En consecuencia, los puertos del tipo señalado deben fomentar la construcción y la operación de las redes terrestres en las extensiones de su interés de un modo compatible con su entorno.

Metodología

En el presente trabajo se han desplegado diversas estrategias metodológicas cuantitativas, cualitativas y espaciales para el abordaje de la problemática. Se hizo una revisión de información secundaria disponible en estadísticas y datos abiertos oficiales.

Para el análisis estadístico de la información portuaria se utilizaron los datos disponibles en la base de datos abiertos de “Estadística de Cargas” con los apartados de carga containerizada, carga no containerizada (o generales) y

pasajeros (cruceiros) para recolectar la información diacrónica correspondiente a la última década. Esta información está disponible en la página web de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Economía. Para la información del tráfico de ferries entre el Puerto de Buenos Aires y los puertos de Colonia del Sacramento y Montevideo en la República Oriental del Uruguay se utilizó el Resumen estadístico 2023 de la Administración General de Puertos.

Para la representación espacial y la conformación de indicadores se utilizó una metodología de clusterización de datos abiertos que nos permitirá conocer, relevar y modelar, desde el paradigma de la movilidad sostenible con perspectiva socio urbanística, los principales indicadores en torno al Puerto Norte de Buenos Aires. El abordaje espacial fue representado en un Sistema de Información Geográfico (SIG) de elaboración propia utilizando software libre QGIS en su versión 3.28.5 Firenze (*long term release*).

Para la construcción y modelización de la relación entre el puerto y la Región Metropolitana de Buenos Aires se seleccionaron las siguientes capas geográficas oficiales:

- Puertos y Muelles
- Pasos de Frontera y Complejos Fronterizos
- Aeropuertos
- Líneas Ferroviarias
- Rutas Nacionales

Se debió construir una capa geográfica propia para referenciar a los flujos fluviales y marítimos.

Para la construcción de la escala de la interfaz ciudad-puerto focalizada en la zona del puerto norte para interrelacionar la dimensión de transporte con la dimensión urbanística (determinada por las capas disponibles en Buenos Aires Data) se utilizaron las siguientes capas geográficas oficiales:

- Líneas y Estaciones Ferroviarias
- Líneas y Estaciones Subterráneo
- Red de Metrobus y Recorridos de Colectivos de Jurisdicción Nacionales
- Red de Ciclovías de CABA
- Equipamientos de Salud CABA
- Equipamientos Educativos CABA
- Espacios verdes CABA

- Equipamientos de datos abiertos de *Open Street Maps* (OSM) que mediante técnicas de *clustering* (Velázquez, 2019) fueron clasificados en grandes rubros para su diferenciación, tales como Servicios Financieros, Públicos, de Transporte y Comerciales.
- Plano del Puerto de Buenos Aires

Se debió construir una capa geográfica propia para referenciar las trazas ferroviarias dentro del Puerto de Buenos Aires y sus accesos.

El puerto de Buenos Aires en el subsistema de puertos argentinos

El primer periodo de la historia técnica de Buenos Aires abarca desde los primeros proyectos hasta el momento en que la construcción de un nuevo puerto se vuelve esencial para la ciudad, después del proceso de organización nacional (Velazquez, De Souza y Guerra, 2018). Hasta ese entonces, el puerto no contaba con infraestructura y se ubicaba en inmediaciones del Riachuelo, a ambos márgenes. En 1884, el puerto Madero, fue construido en cercanías con la centralidad político-administrativa y en la ubicación de la vieja aduana. En tan sólo 10 años, dicho puerto presentó severos problemas. Todas las actividades se desplazaron al viejo puerto de la boca del Riachuelo y con ello siguió los proyectos de canalización del Riachuelo para aprovechar la cuenca como elemento articulador de integralidad productiva-fluvial (Silvestri, 2004: 127). En este contexto el ingeniero Luis Huergo proyectó el Dock Sud como puerto temporal hasta la consolidación del Puerto Nuevo en la zona de Retiro.

Puerto Madero, entonces, se transforma en espacio de acopio informal de elementos para la circulación de cargas. Gradualmente, va perdiendo actividad durante la segunda mitad del siglo XX hasta convertirse en una de las zonas más degradadas de la ciudad. No obstante, su estratégica ubicación significó una oportunidad inmobiliaria extremadamente alta, principalmente en los contextos políticos de mayor apertura económica como fueron los años 90' del siglo XX. El ambicioso proyecto de urbanización y proyecto urbano de Puerto de Madero (Etulain, 2009, 133) modificó el pasado portuario para convertirse en el último barrio de la ciudad.

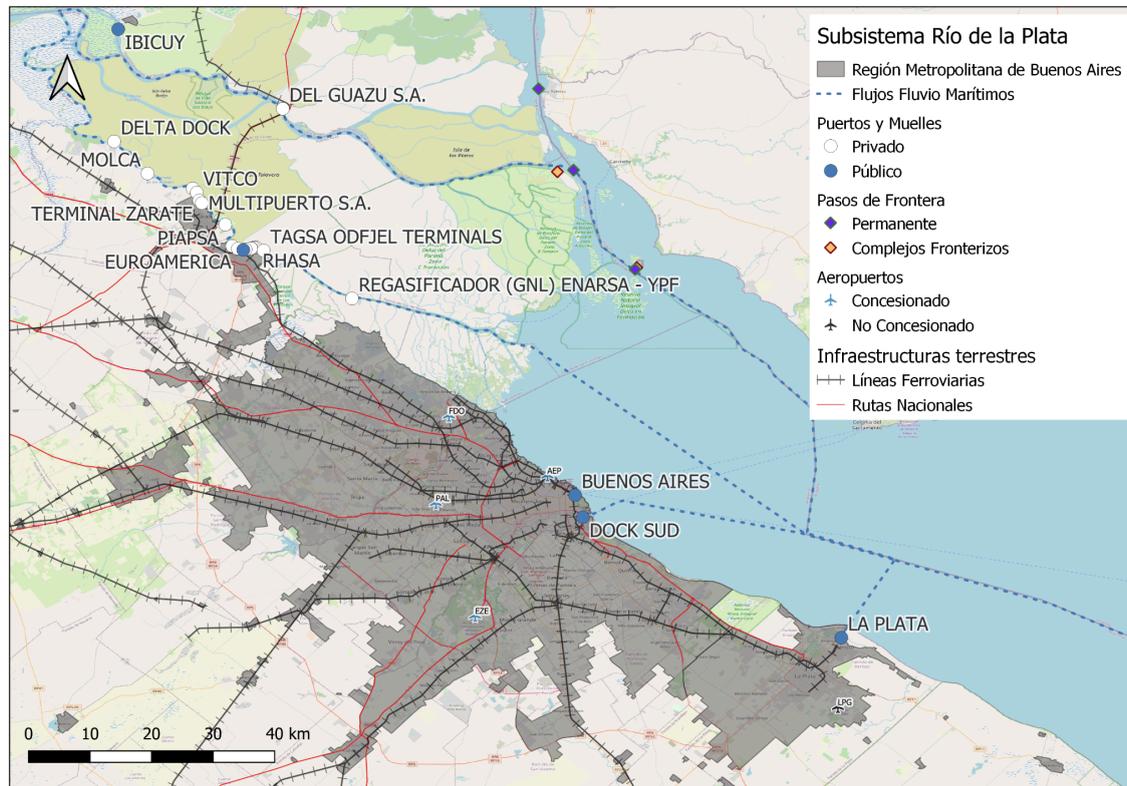
Previamente al puerto Madero, en el año 1874, el Ingeniero Huergo se hará responsable de la construcción de diques artificiales en el municipio de San Fernando, así como derivar afluentes del río Reconquista con intenciones de canalizar el proyecto aprovechando ya los canales construidos en 1808 para aliviar las inundaciones. Este proyecto representaría una forma de consolidar los dos ríos más importantes del Área Metropolitana en una red productiva en la que se pudiera intercomunicar con el interior de la provincia de Buenos Aires (Silvestri, 2004: 154). Estarían en constante comunicación el de San Fernando y el dique Las Conchas por un lado y los puertos proyectados para la desembocadura del Riachuelo por el otro en una intención de controlar los flujos del Río Paraná provenientes de otros puertos nacionales (Velazquez, De Souza y Guerra, 2018).

El Puerto Nuevo, se concretó en 1928 y al ser dependiente de capitales ingleses la planificación de redes del ferrocarril atravesaba las inmediaciones de las dársenas de la infraestructura. Existieron continuos y sucesivos proyectos de traslado del puerto a otros puntos estratégicos a nivel nacional. Pero continuamente se fueron postergando hasta que el Estado ha respondido en acercar el puerto promoviendo diferentes tipos de infraestructura para segregar los flujos de circulación aún en tiempos de mayor importancia camionera (por ejemplo, en los planes de la Red de Autopistas) priorizando el transporte de cargas hacia el Puerto Nuevo con el territorio principalmente con la complementariedad con el puerto de Ensenada en La Plata (Ballent, 2005).

En la actualidad el Puerto de Buenos de Aires comprende tres sectores diferenciados que se han especializado desde la reconversión del espacio portuario en desuso de los cuatro diques de Puerto Madero en el más reciente barrio de CABA:

- Puerto Nuevo, donde se encuentran cinco dársenas de ultramar que comprenden instalaciones dedicadas a contenedores, cargas generales y pasajeros.
- Dársena Norte, donde operan transbordadores de vehículos y pasajeros al Uruguay y también atracan buques militares
- Puerto Sur, donde se concentran actividades logísticas, industriales y de recreación.

La evolución del Puerto de Buenos Aires debe comprenderse en relación con el resto de los puertos rioplatenses, como integrante del subsistema de puertos del Río de la Plata focalizado en tiempos actuales en actividades de importación, y simultáneamente en interrelación con los otros dos subsistemas portuarios: la Hidrovía Paraná-Paraguay, que concentra las actividades de exportación agrícola minera por sus tramos fluviales; y los puertos patagónicos, que concentran actividades de exportación de energía y minerales.

Figura 1: Sistema de Puertos del Río de la Plata

Fuente: Elaboración propia en base a datos abiertos oficiales de Argentina.

Como podemos observar (Figura 1) los puertos históricos del Río de la Plata son los de Buenos Aires en la CABA; Dock Sud y La Plata en la PBA al sur; 17 puertos sobre el río Paraná de las Palmas principalmente en los partidos de Zárate, Campana y Escobar; y 2 puertos en la Provincia de Entre Ríos sobre el río Paraná Guazú.

En base a los datos estadísticos oficiales de puertos, Vías navegables y marina mercante es necesario recortar cuatro universos de análisis para reflexionar sobre los movimientos de los puertos con información de la última década.

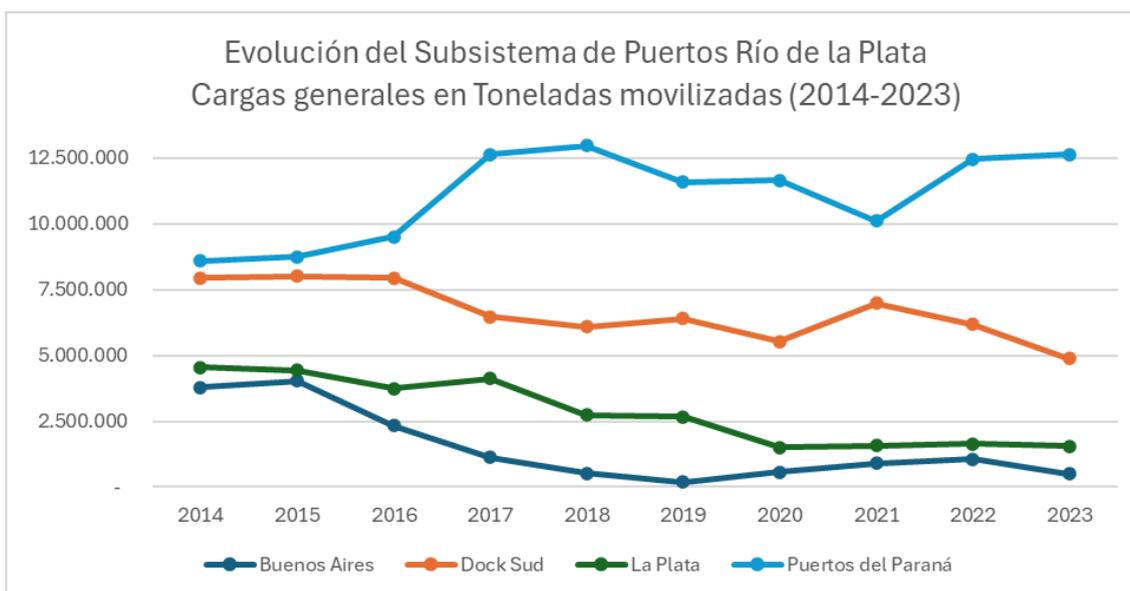
- Movimiento de cargas generales
- Movimiento de cargas contenerizadas
- Movimiento de personas en cruceros turísticos
- Movimiento de personas en ferries con Uruguay

Movimiento de cargas generales

Los movimientos de carga generales en Argentina se concentran en los puertos del subsistema Hidrovía Paraná-Paraguay básicamente en la exportación de

commodities del agro y la minería centralizados en el núcleo portuario Rosafe (por Rosario a Santa Fe), donde convergen las rutas y vías ferroviarias del norte y oeste del país. Se mueven un promedio de 93 millones de toneladas anuales, representando el 53% de todos los movimientos. Los puertos del subsistema litoral marítimo se estructuran con los puertos bonaerenses atlánticos y los puertos de las provincias patagónicas moviendo alrededor de 48 millones de toneladas anuales, el 29%. Por último, los puertos del subsistema del Río de la Plata movilizan valores inferiores a los 22 millones de toneladas anuales, el 14%, mostrando una tendencia decreciente en la década.

Figura 2: Evolución Cargas Generales en Puertos del Río de la Plata



Fuente: Elaboración propia en base a datos abiertos Puertos, Vías navegables y Marina Mercante, Secretaría de Transporte, Ministerio de Economía.

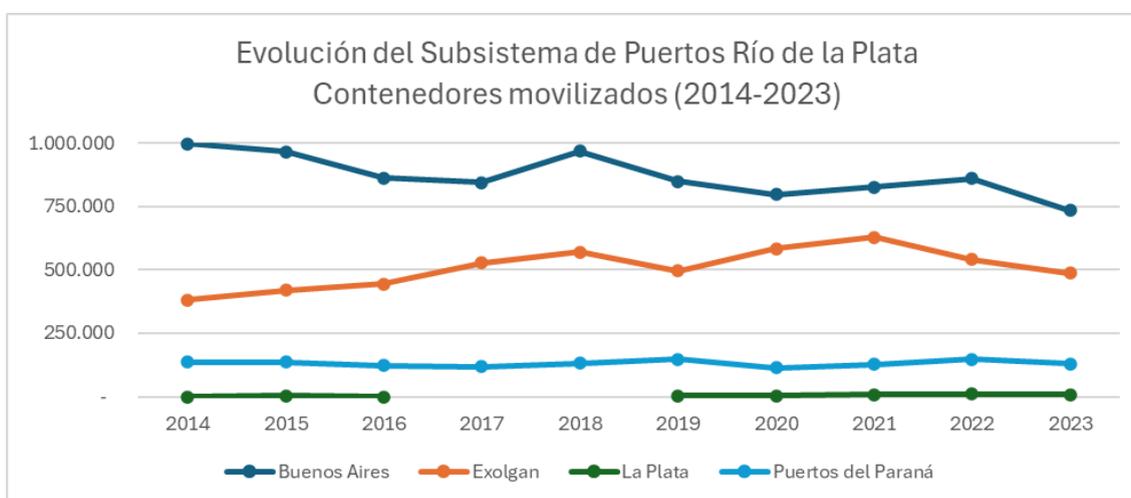
Al analizar la evolución del subsistema de puertos Río de la Plata en lo que respecta a Cargas Generales podemos observar (Figura 2) que los puertos del río Paraná van creciendo su participación en torno al 54% del tráfico, atento a que en la multiplicidad de muelles se logran especializaciones que resultan en ventajas competitivas (por ejemplo, Terminal Zárate para automotores o el puerto regasificador de Escobar) mientras que los puertos de Buenos Aires (7%) y Dock Sud (32%) decrecen su participación condicionados por la presión de la urbanización sobre los espacios logísticos que se requieren para la consolidación y desconsolidación de cargas. El puerto de La Plata mantiene un promedio de la última década de un 14% de participación.

Al analizar la evolución de cargas generales específica del puerto de Buenos Aires podemos dar cuenta de la pérdida de los tráficos de cabotaje interno dentro del país desde 2017, y simultáneamente la prevalencia de cargas de importación, con muy bajos valores de exportación de bienes.

Movimiento de contenedores

Los movimientos de contenedores en el país se concentran en los puertos del subsistema Río de la Plata con promedios de 1,5 millones de contenedores anuales, el 89% del total. El movimiento en los otros dos subsistemas es muy menor comparativamente, y se ubica en torno a los 132 mil para el subsistema Litoral Marítimo con el 8% y 44 mil para el subsistema Hidrovía Paraná-Paraguay con el 3 %. El movimiento de cargas por contenedores se expresa en la unidad de medida TEU, que es la abreviatura de *Twenty-Foot Equivalent Unit*, que significa unidad equivalente a un contenedor de 20 pies. El tipo de contenedor mayoritario en el comercio exterior de la nación es el de 40 pies, que es equivalente a dos TEUs.

Figura 3: Evolución Contenedores en Puertos del Río de la Plata



Fuente: Elaboración propia en base a datos abiertos Puertos, Vías navegables y Marina Mercante, Secretaría de Transporte, Ministerio de Economía.

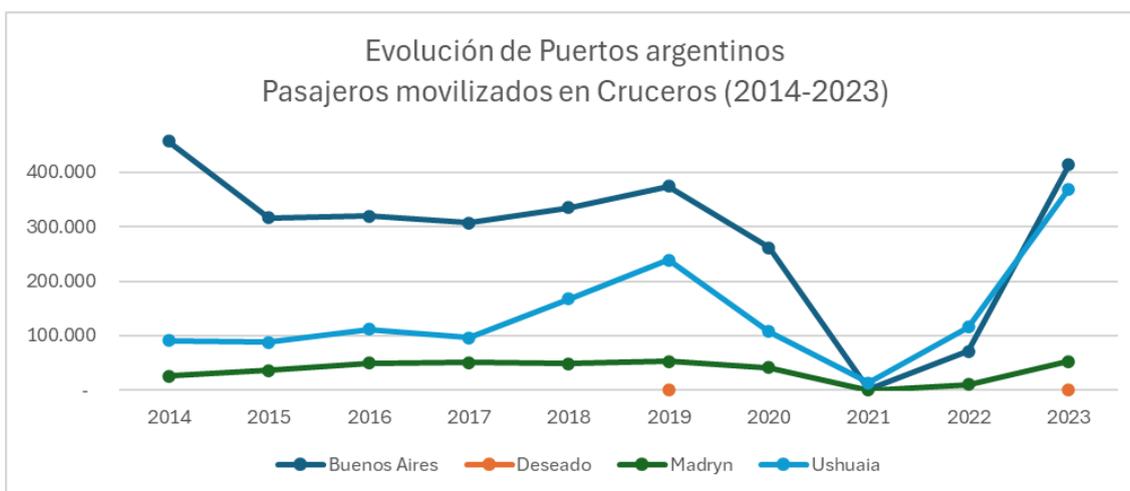
Al analizar la distribución del tráfico de contenedores en los puertos del subsistema Río de la Plata podemos observar (Figura 3) que el Puerto de Buenos Aires decrece (del 66% a 58% en la década) tanto en carga de TEUs con destino exportación, como en descarga de TEUs con destino importación, mientras que la terminal de Exolgan del Puerto de Dock Sud crece en su participación (del 25% al 34% en la década, con movimientos residuales en relación del Puerto de La Plata y de los puertos del Paraná).

Como menciona Javier Fedele y Luis Dominguez Roca, un problema común a ciudades portuarias es “la obsolescencia de viejas instalaciones conjugada con la necesidad que los puertos tienen de más espacio para sus expansivas actividades de tráfico comercial” (2013: 3) particularmente para la gestión de contenedores permite suponer que el Puerto de Buenos Aires está llegado al límite físico para una operación rentable, más allá de la potencial ampliación de los muelles de atraque promovido por la extensión norte en forma de península.

Movimiento de personas en cruceros turísticos

En cuanto al movimiento de cruceros turísticos internacionales (del orden de 285 mil personas por temporada con una significativa reducción durante la pandemia del COVID-19) los mismos se concentran en la terminal especializada Benito Quinquela Martín ubicada en Puerto Nuevo.

Figura 4: Evolución Pasajeros movilizados en Puertos Argentinos



Fuente: Elaboración propia en base a datos abiertos Puertos, Vías navegables y Marina Mercante, Secretaría de Transporte, Ministerio de Economía.

Al analizar la evolución del tráfico de cruceros internacionales (ver Figura 4) debe destacarse la prevalencia de Buenos Aires y más recientemente de la ciudad de Ushuaia en la provincia de Tierra del Fuego, Islas del Atlántico Sur y Antártida. El movimiento de personas en el puerto de Buenos Aires recién en el año 2023 (cuando concentraba el 80% de los ingresos de cruceros) se ha recuperado al nivel que tenía en el año 2014 (con el 62%). Debe resaltarse que la temporada 2020/2021 fue suspendida por la pandemia.

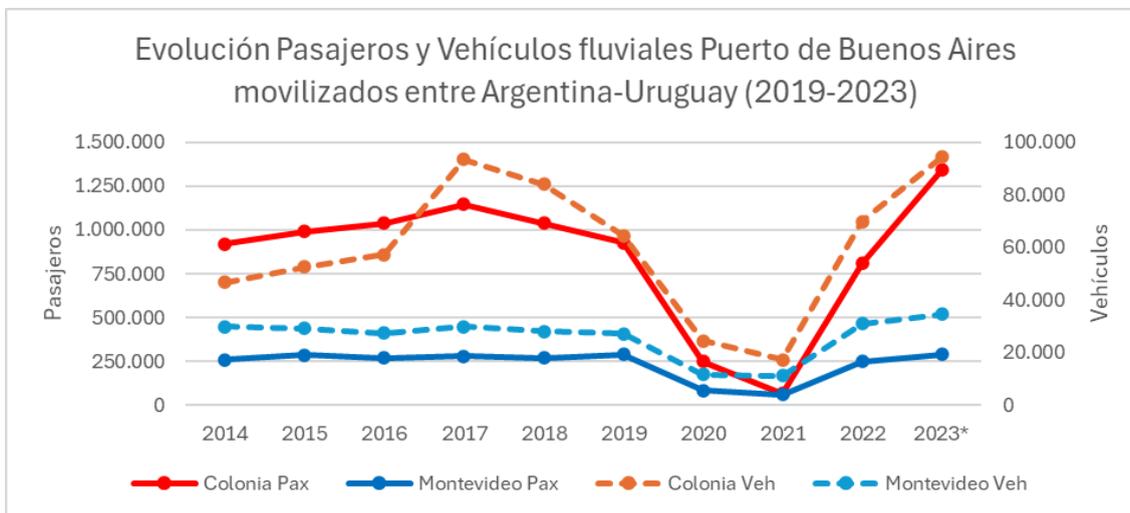
Según el Ente de Turismo de la Ciudad de Buenos Aires el turismo de cruceros es una de las actividades que más contribuye al crecimiento económico de la ciudad, ya que estos pasajeros gastan más en comparación con otros segmentos del mercado. “En la temporada pasada [referida al 2022-2023] el gasto promedio fue de 109,1 dólares en turistas internacionales y de 55 dólares en nacionales” (Ente de Turismo de la Ciudad de Buenos Aires, 2024).

Movimiento de personas en ferries con Uruguay

El intercambio entre Argentina y Uruguay (Colonia y Montevideo) en 2023 superó los 1,65 millones de personas y 129 mil automotores, a través de

terminales ubicadas en Dársena Norte y en Dársena Sur, tal como podemos observar en la Figura 5.

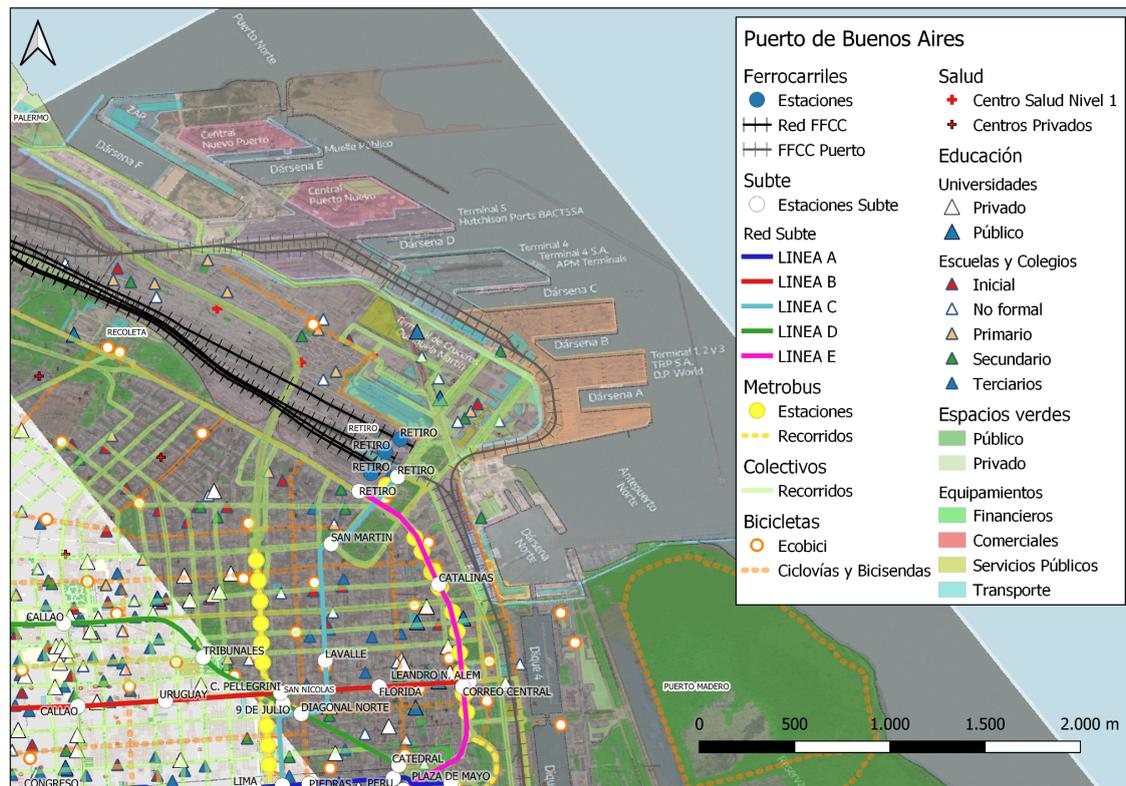
Figura 5: Evolución Pasajeros y Vehículos por Puerto de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia en base a datos abiertos Puertos, Vías navegables y Marina Mercante, Secretaría de Transporte, Ministerio de Economía.

Explotando datos abiertos públicos la interfaz ciudad-puerto

En base a las capas geográficas de datos abiertos oficiales disponibles ha podido ser construido un mapa del sector norte del Puerto de Buenos Aires (Figura 6) que permite visualizar la relación entre las infraestructuras de transporte y ciertos componentes urbanísticos, particularmente datos de salud, educación, espacios verdes, y equipamientos urbanos en general recolectados de la base de datos OSM.

Figura 6: Mapa Sector Norte Puerto de Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia en base a datos abiertos de Buenos Aires Data.

La conectividad terrestre es uno de los aspectos más importantes del posicionamiento jerárquico portuario y en este sentido el Puerto de Buenos Aires enfrenta importantes limitaciones.

En primer lugar, la conexión directa con la red ferroviaria que conecta el Área Metropolitana con el resto del país presenta condiciones complejas. Existen tres playas ferroviarias relacionadas con la actividad portuaria: la playa ferroviaria de Saldías del ferrocarril Belgrano de trocha angosta; la playa ferroviaria del antepuerto en Catalinas del ferrocarril de trocha ancha que interconecta las líneas Mitre y Roca, y por el túnel de cargas debajo de la Plaza de Mayo con la línea Sarmiento; y la playa ferroviaria bitrocha que se ubica dentro de los límites portuarios.

En segundo lugar, el crecimiento de la movilidad urbana y el volumen de tráfico se ve dificultado por el hecho de compartir la misma red de transporte en las vialidades que conectan la interfaz puerto-ciudad, las cuales se articulan mayoritariamente en el nodo de conectividad de Retiro. Para intentar mitigar las congestiones en el área en el lustro anterior se realizó la obra del Paseo del Bajo que, si bien permitió descomprimir el tráfico cotidiano tanto de acceso y egreso portuario y mejoró de movilidad de ómnibus de larga distancia hacia la Terminal de Retiro, resultó en términos urbanísticos en una nueva barrera urbana.

En tercer lugar, es posible observar que el área logística portuaria ha sido sometida a diversos procesos de ocupación que fragmentaron el tejido urbano, provocaron la precarización de acceso ferroviario y contribuyeron al crecimiento de asentamientos informales. “Miles de personas actualmente viven en “villas” adyacentes al Puerto, en condiciones de alta vulnerabilidad, sin servicios de saneamiento básico y con riesgo ambiental” (Tella, 2015).

En cuarto lugar, los recorridos de los colectivos urbanos vinculan Retiro y los barrios y asentamientos informales de la ex villa 31 y 31 bis, y se prolongan hacia el aeroparque Jorge Newbery y la Ciudad Universitaria por avenidas costeras, pasando adyacentemente al puerto, aunque sin posibilidad de ingreso al mismo. No se han desplegado aún redes de ciclovías.

En cuanto a la dimensión urbanística, a partir de la metodología de clusterización de datos abiertos pudimos conocer, relevar y modelar, desde el paradigma de la movilidad sostenible y con perspectiva socio urbanística, algunas alternativas preliminares de escenarios futuros urbanos transformadores para pensar los espacios hoy portuarios.

En ese sentido, se constata que la escasa provisión de equipamientos urbanos en las adyacencias de espacio portuario, que inclusive se manifiestan en la urbanización de la ex villa 31 y 31 bis.

Conclusiones

Para resaltar la importancia en la economía argentina de la interfaz ciudad-puerto cabe señalar que aproximadamente el 80% de las importaciones y exportaciones de productos industrializados que utilizan servicios regulares de transporte marítimo entran y salen del país por los puertos de Buenos Aires y Dock Sud (Barbero, 2023). El Área Metropolitana de Buenos Aires genera el 35% de los contenedores de exportación (el resto proviene de otras regiones) y es el destino del 74% de los contenedores de importación desconsolidados localmente. De los contenedores que inician o finalizan su recorrido en la región, la mayoría lo hace en CABA secundado por la zona norte del Gran Buenos Aires.

Partimos de la hipótesis de trabajo que considera una paulatina reducción del espacio operativo portuario y un traspaso hacia lógicas de urbanización comercial y residencial. Basados en la evidencia de los datos estadísticos oficiales de la última década de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante hemos podemos cotejar la reducción de la participación del puerto de Buenos Aires hacia otros puertos el Subsistema del Río de la Plata, particularmente hacia los puertos del río Paraná en cargas generales y hacía Dock Sud en el caso del tráfico de contenedores. El incremento en el movimiento de personas permite suponer que la reducción del espacio portuario se concentraría en torno a las dársenas asociadas a la terminal de cruceros Benito Quinquela Martín, además del núcleo de Dársena Norte.

A la pregunta respecto del tipo de puerto que se requiere para las nuevas configuraciones del comercio internacional, respondemos que un escenario

deseable es el traslado de las operaciones logísticas del Puerto de Buenos Aires hacia zonas menos conflictivas de la misma Región Metropolitana. Sobre la pregunta respecto de si el Puerto de Buenos Aires debería focalizarse exclusivamente en la terminal de cruceros turísticos y del intercambio de pasajeros con Uruguay, consideramos que es posible mantener un movimiento mínimo de cargas, aunque el foco principal deberían ser los pasajeros.

En ese escenario definir qué áreas o sectores podrían articularse e integrarse más dinámicamente con la ciudad consolidada resulta complejo ya que existen algunos limitantes producida por la construcción del viaducto vial Paseo del Bajo que se suma a la barrera urbanística existente por las vías ferroviarias de Retiro, y mediada por la urbanización de la ex villa 31 y 31 bis. Un escenario similar al realizado por las inversiones en Puerto Madero podría ser una alternativa, atendiendo a que ya se da una reconversión del sector del ex hospital ferroviario.

Por último, nos preguntamos en la introducción respecto de cómo plantear las relaciones entre el puerto, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su región metropolitana. En ese sentido, el dilatado traspaso del puerto público nacional a la jurisdicción de la CABA, ordenado por la constitución Nacional reformada en 1994 y por la Constitución de la Ciudad en 1996, resulta en una oportunidad para su redefinición operativa y funcional, y para su eventual integración urbanística con la metrópolis.

Las operaciones de reconversión urbana conllevan importantes retos tal como ya fueron desplegados en el caso del barrio de Puerto Madero, y tantos otros casos a lo largo de las ciudades-puerto del planeta. Al considerar la reintegración del antiguo espacio portuario a la ciudad, se incluyen las posibilidades y contradicciones del espacio urbano particular del entorno Retiro y de los barrios en torno a la ex villa 31 y 31 bis. Dicha reconversión implica la privatización de parte del espacio actual de puerto, fuertemente condicionadas por el margen de las plusvalías urbanas de las operaciones urbanísticas inmobiliarias. El espacio portuario probablemente pueda ser muy atractivo para la valoración de la ciudad, la renovación de la imagen de la relación Ciudad-Río y muy particularmente para el capital inmobiliario.

Estas intervenciones, a su vez, requieren importantes inversiones públicas para urbanizar estas áreas. Resulta esencial imaginar modelos de intervención de gestión mixta público-privada, que ya están operativos y cobran impulso en la reconversión de instalaciones portuarias a usos urbanos para poder controlar la inevitable presión inmobiliaria. Esa presión está regida por una máxima de la teoría de la renta: el metro cuadrado inmobiliario es mucho más rentable que el metro cuadrado logístico o portuario en una urbanización consolidada como el centro porteño, y genera más ingresos públicos por renta urbana para la Ciudad de Buenos Aires respecto de impuestos coparticipables del comercio exterior.

Bibliografía

Administración General de Puertos (2024). Resumen estadístico 2023. Jefatura de Gabinete. Descargable desde: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/08/resumen_estadistico_2023.pdf

Ballent, A. (2005). "Las huellas de la política". Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. Editorial Prometeo.

Barbero, J. (2023). "El Puerto de Buenos Aires, la Ciudad y el desarrollo productivo", San Martín, Provincia de Buenos Aires: Instituto del Transporte – UNSAM. Descargable desde: <https://unsam.edu.ar/institutos/transporte/publicaciones/Barbero%202023%20El%20Pto%20de%20Bs%20As,%20la%20Ciudad%20y%20el%20desarrollo%20productivo.pdf>

Ente de Turismo de la Ciudad de Buenos Aires (2024). "La Ciudad espera la mejor temporada de cruceros de los últimos 10 años", Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Descargable desde: <https://turismo.buenosaires.gob.ar/es/turismo-noticias/la-ciudad-espera-la-mejor-temporada-de-cruceros-de-los-%C3%BAltimos-10-a%C3%B1os>

Etulin, J. (2009). "Gestión urbanística y proyecto urbano: Modelos y estrategias de intervención". Buenos Aires: Editorial Nobuko.

Farías, I. (2011) "Ensamblajes urbanos: la TAR y el examen de la ciudad" Athenea Digital, No 11, pfg 15-40. Descargable desde: <https://atheneadigital.net/article/view/v11-n1-farias>

Fedele J. y Dominguez Roca, L. (2015). "Presentación dossier: Ciudad-Puerto", en Revista Transporte y Territorio, número 12. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. descargable desde: <https://www.redalyc.org/pdf/3330/333039205001.pdf>

GCBA (2013). "Plan Estratégico para el Puerto de Buenos Aires", Unidad de Coordinación del Plan Estratégico, Consejo de Planeamiento Estratégico, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Descargable desde: <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/media/document/2015/06/23/042af15553a0e420a6f01a472021adbddec55b1a.pdf>

Graham, S. y Marvin, S. (2001). "*Splitering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*". New York: Routledge

Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante (2024). Estadísticas de carga, Secretaría de Transporte. Ministerio de Economía. Descargable desde: <https://www.argentina.gob.ar/puertos-vias-navegables-y-marina-mercante/estadisticas-de-carga>

Sennett, R. (1994). "Carne y piedra: el cuerpo y la ciudad en la civilización occidental". Madrid: Editorial Alianza

Silvestri, G. (2004). "El color del río". Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. Editorial Prometeo.

Tella, G. (2015), "Puerto de Buenos Aires: Ejes y lineamientos para un escenario de futuro". Santiago (Chile): Revista Digital Plataforma Urbana (abril 20).

Velazquez, M.; De Souza, M.; Guerra, C. (2018). "Aportes para una periodización de la logística y su impacto territorial en la Región Metropolitana de Buenos Aires", Actas SI+Campus. XXXII Jornadas de Investigación y XIV Encuentro Regional, Secretaría de Investigación, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, ISBN: 978-950-29-1809-9, Descargables desde:
<https://publicacionescientificas.fadu.uba.ar/index.php/actas/article/view/450/703>